

Tres aproximaciones al análisis de la política social'
Jorge Parodi.

Este trabajo da cuenta de un intento de exploración de una perspectiva teórica para el análisis de la Política Social. Más que con ideas acabadas, que demandaría un esfuerzo más vasto del que se ha realizado, se ha pretendido contribuir en el proceso de elaboración de un modo de aproximación al tema.

El resultado de esta primera exploración ha sido la identificación de tres ángulos desde los cuales pueden elaborarse algunos problemas a nuestro juicio validos: Proceso político, producción capitalista (en especial la reproducción de la fuerza de trabajo) y la reproducción de relaciones sociales. Para ello se ha utilizado como referencia los servicios sociales (en especial Salud y Educación) en el Perú.

Pero si bien se presenta tres aproximaciones, no puede decirse de ellos que carecen de congruencia teórica. Los enlaza al menos, la aspiración de creer, de pensar el tema en el terreno de la problemática de las clases sociales. Podemos estar equivocados o no en cuanto a las ideas que nos parecen pertinentes para adecuar esta perspectiva al análisis de la Política Social como otra cosa que instrumento organizador de la producción de bienestar para la población y diferente a aquella que solo concibe una crítica teórica a cada interpretación señalando que las Políticas Sociales "legitiman ideológicamente el sistema"². La elaboración del presente artículo contó con la valiosa colaboración de Leila Lima, quien aparte de sugerir el tema discutió con nosotros el planteamiento y los avances del trabajo.

Primera aproximación: luchas políticas, y Políticas Sociales en el proceso del Estado oligárquico.

La evolución política de los Estados Latinoamericanos de los últimos 50 años ha sido frecuentemente descrita como un proceso de **irrupción** de las masas populares (obreros, campesinos, sectores pequeño- burgueses y semi-proletario urbano) en busca de participación económica y política, y de exclusión de las demandas de estos sectores sociales, tanto por las limitaciones de la estructura

¹ Documento presentado en el Simposio sobre Trabajo Social y Política Social, realizado en Playas (Guayaquil), Ecuador, del 5 al 13 de Octubre de 1978.

² No desarrollaremos aquí sistemáticamente la confrontación de nuestro punto de vista con estas dos concepciones. Al respecto ver nuestro: "Significado del Trabajo Social en el capitalismo y la Reconceptualización" en acción de crítica No. 4, CELATS, Lima 1978, p. 33.

económica como por la acción de las clases dominantes a través del sistema político. Esta imagen es bastante simple, pero no carece de sentido, si se la aprecia en cuenta a su valor descriptivo antes que explicativo³. Sin embargo, a este nivel corra el peligro de sugerir la existencia de una situación demasiado esquemática: clases dominantes, inflexiblemente excluyentes y represivas, y sectores populares homogénea y decididamente ofensivas. El esquema no consideraría ciertas funciones en que las clases dominantes se ven forzadas a aceptar reivindicaciones populares, ni cierta fluidez del sistema político para modificarse y establecer bases más amplias de legitimación del poder, dando cabida en la política estatal a ciertas aspiraciones de segmentos de los sectores populares y medios urbanos (Cotler) que es lo que ocurrió al menos en el Perú a lo largo del curso y descomposición de la dominación oligárquica. Esta última atingencia, sin embargo más que cuestionar el esquema lo complementa, si se considera que la tendencia dominante sigue siendo la exclusión.

Esta primera parte del presente documento intenta moverse en este nivel descriptivo. Reiteramos que el esquema, aún tal como ha sido completado, así como la noción misma de Estado Oligárquico, es insuficiente desde el punto de vista explicativo. Sin embargo su uso se justifica porque constituye un punto de partida o primera aproximación en la intención de **elaborar una perspectiva de análisis de la política social**. Más explícitamente, nuestra intención sería despertar una inquietud sobre la relación entre las Políticas Estatales y la dinámica de clases, visualizando el proceso de movilización social ocurrido en los países de América Latina en el presente siglo y ciertas acciones del Estado que constituyen una respuesta política de las clases dominantes a ese proceso. La primera idea sería, pues, que las llamadas Política Sociales han sido instrumentos (ciertamente no los únicos) a través de los cuales e ha buscado satisfacer las demandas o aspiraciones de **segmentos** de unas clases populares y medias en proceso de movilización, ya sea como una forma de buscar estabilizar la dominación oligárquica, prolongando la “exclusión”, ya sea como una forma a través de la cual los partidos reformistas han intentado ganar el apoyo de sectores medios y populares con vista a un proyecto de integración nacional. Ciertamente también. Las Políticas Sociales no han tenido solo ese papel. Como se verá más adelante, ciertas Políticas Sociales expresan los “acuerdos” a que llegan las clases capitalistas y trabajadoras sobre las relaciones de trabajo dada una cierta relación entre las respectivas fuerzas; otras, expresan intentos de proyectos de integración nacional. Pero hemos escogido detenernos en el aspecto de la “incorporación”⁴

³ En efecto, es insuficiente desde el punto de vista explicativo porque se mueve en un plano mecánico de acción-reacción, presión-exclusión, y a nivel del comportamiento de los actores, pero nada nos dice sobre las determinaciones estructurales que operan haciendo posible y necesario al funcionamiento de la sociedad el empobrecimiento de las masas. Así por ejemplo, la llamada marginalidad urbana al contener una oferta súper abundante de fuerza de trabajo, incide sobre un cierto nivel de los salarios, y así, de las utilidades.

⁴ Incorporación de intereses y aspiraciones de “segmentos” de los sectores populares en las consideraciones de la Política Estatal. Cotler, Julio: “La mecánica de la dominación tradicional y del Cambio Social en el Perú” en: Perú- Problema No 1; IEP, Lima. También ver: Bourricand, Françoise: (Poder y Sociedad en el Perú Contemporáneo)” Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

por varias razones: ha sido una tendencia muy importante en la evolución el Estado Oligárquico Peruano; alude a temas (Educación, Seguridad Social, etc.) que normalmente son percibidos “despolitizadamente”, y porque se refiere a un ejercicio profesional de los Trabajadores Sociales.

Algunos episodios de la historia Peruana de este siglo pueden permitirnos ilustrar las ideas señaladas líneas arriba.

La llamada Legislación Social tiene su origen en el Perú ciertamente antes del periodo al que nos estamos refiriendo. Así, para dedicarnos sólo al presente siglo, antes de la década del 30 se dan disposiciones que reglamentan el despido de los trabajadores (1902); que prohíbe la intervención de autoridades políticas en la contratación de peones u operarios (enganche) (1909); que reglamentan los accidentes de trabajo (1911), las huelgas (1913), el salario mínimo de los trabajadores indígenas (1916), el descanso semanal y feriados (1918), la jornada de 8 horas (1919) y los trámites para conflictos de trabajo (1920) entre otras.

La época es una de un cierto crecimiento capitalista en la que se da unan penetración de capital extranjero a través de enclaves extractivo-exportadores en la agro y en la minería. Así mismo, en las ciudades hay una expansión industrial por efecto de algunas inversiones extranjeras y otras de inmigrantes y financistas locales. En los enclaves, este proceso se desarrolla reclutando fuerza de trabajo campesina a la que se busca afincar forzando la a través de diversos mecanismo; en general los trabajadores dominados por el capital viven una etapa en la cual la explotación capitalista se caracteriza por prolongar la jornada de trabajo e intensificar el ritmo de trabajo a parte de mantener un bajo nivel de la remuneraciones⁵. La lucha obrera asumió características acorde con este proceso. Un primer tipo de lucha desarrollado en los enclaves, expreso a través de motines sumamente violentos y duramente reprimidos, la **resistencia** de los trabajadores a proletarizarse. Sin embargo, en cuanto al movimiento logró organizarse y orientarse en torno a objetivos precisos, la lucha se dirigió a transformar distintos aspectos de la relación entre capitalistas y trabajadores, destacando entre estos la jornada de trabajo, cuyo acortamiento en 8 horas se consiguió en 1919. Esta conquista es importante tanto porque núcleo y movilizó a amplios sectores de trabajadores, porque triunfó, trayendo por consecuencia la modificación de las condiciones de la producción capitalista. Con posterioridad a esta lucha e movimiento obrero buscó articularse para combatir el abaratamiento de las subsistencias, pero sin mayores éxitos.

Puede decirse sin lugar a dudas que la disposición que acertó la jornada de trabajo, así como otras semejantes del período, fueron “concesiones arrancadas por los trabajadores a los capitalistas” tras una lucha larga y decidida. La legislación social resultante no es pues producto de la iniciativa de las clases dominantes (en 1905 el Congreso había rechazado un paquete de leyes sobre

⁵ Sulmont Denis: “El movimiento obrero en el Perú 1900-1956”; PUC, fondo editorial, Lima, 1975, p.76

regulación de horarios, higiene, etc.), sino que expresa una situación en la cual esta ha sido **doblegada** por la fuerza de la clase dominada.

A lo más, vía el Estado se tratará de institucionalizar ciertos procedimientos a los cuales deberán ceñirse los conflictos laborales. ¿Puede decidirse lo mismo de otras medidas de Política Social?. Veamos.

En la década del 30 el movimiento popular cobra otra dinámica. En primer lugar el movimiento se ensancha involucrando a amplios sectores del país. La penetración imperialista auspiciada por Gobierno de Leguía entre 1919-1930, de un lado a ampliado la masa de asalariados de otro a desplazado a sectores pequeños burgueses, empobreciéndolos y despertando en ellos un sentimiento “antiimperialista” (KLAREN) (HAYA). Leguía a hecho un gobierno modernizante. Ha ampliado la burocracia, renovado el ejército y emprendido una basta obra pública que comprende la construcción de carreteras. Para ello se ha apoyado en la expansión capitalista del país principalmente de las exportaciones, con amplia presencia del capital extranjero y endeudamiento externo. El país, al final de su gobierno está estrechamente articulado a la dinámica del capital internacional, de modo que al hacer crisis dicha articulación, amplios sectores sociales se ven arrastrados por sus consecuencias, en efecto, en 1929 se produce el “crack” capitalista mundial y ello repercute severamente en el país. Se reducen drásticamente las exportaciones y se genera un fuerte desempleo.

Las clases obrera y media, desarrolladas por la expansión capitalista se movilizan alcanzando, como en la revolución de Trujillo, de 1932, expresiones revolucionarias. Este es un segundo elemento importante a tener en cuenta. En tercer lugar, se trata de sectores medios y obreros en rápido proceso de integración y diferenciación política de las clases dominantes. Mariátegui funda el Partido Comunista y la Central General de Trabajadores del Perú, y Haya de la Torre el Partido Aprista, siendo este último el que por esa época vertebró políticamente a los sectores populares, frente a unas clases dominantes fragmentadas y sin respaldo popular.

La solución política de las clases dominantes se orienta entonces a forzar una alianza con las Fuerzas Armadas, a fin de producir la exclusión de los vehículos de movilización y Política de los actores populares. El Apra y el Partido Comunista son duramente reprimidos pero además el general Benavides que gobierna el país entre 1933 y 1936, desarrolla una política destinada a considerar en el Estado las demandas y aspiraciones de los sectores populares, como una forma de prevenir su movilización revolucionaria, que es el significado que concretamente tienen las Políticas Sociales en el período. La fórmula que se dibuja es pues, la de represión de la representación Política (y también sindical) de los sectores populares, con la incorporación en las consideraciones del Estado de algunos de sus documentos.

Concretamente, Benavides avanza en la reglamentación de las relaciones laborales. Así legisla sobre las horas extras, enfermedades profesionales, contratos de trabajo, higiene y seguridad industrial. Así mismo, construyó vivienda y comedores populares, creó el Ministerio de Salud, Trabajo y Prevención Social y

es estableció el Seguro Social Obrero. Algunas de estas medidas son parte del Programa mínimo de Apra.

No se trata en este caso, como en el anterior (la lucha de 8 horas), de “concesiones arrancadas” por la lucha popular. La lucha popular fue intensa y ciertamente con una perspectiva más claustrofóbica para el Estado Oligárquico tanto por su fuerza revolucionaria como por su canalización política. Pero precisamente por ello, el movimiento tuvo aspiraciones superiores a la Política Social de Benavides. Indudablemente, las medidas satisfacen algunas necesidades o aspiraciones de sectores populares. Incluso, como hemos señalado, algunas de ellas estaban en el Programa mínimo de Apra. Sin embargo ¿Hasta que punto el Seguro Social por ejemplo fue una reivindicación que concretamente enarbó el movimiento popular y no un punto programático levantado por el Partido Aprista para ganar su apoyo?. La política Social es de Benavides no fue una concesión obligada por la presión reivindicativa. Fue, más bien un ingrediente dentro de la estabilidad política del Estado.

Ahora bien esta ampliación es recortada. La incorporación de intereses de sectores populares fue parcial; así por ejemplo, la ley del Seguro Social Obligatorio.

El 12 de agosto de 1936 se promulga la Ley No 8433 que se crea la Caja Nacional de Seguro Social. Con anterioridad el Estado había desarrollado en materia de “Seguro Social” una política de **fomento** de las “instituciones de previsión y solidaridad social” (Art. 56 de la constitución de 1919) de índole privada, formadas por el aporte de los propios trabajadores y el apoyo ocasional del Estado. Los empresarios no contribuían a la formación de los fondos privados de previsión de los trabajadores, lo que seguramente contribuye a explicar la simpatía que desarrollaron por el mutualismo (Tesch p.4). La ley de 1936 significaba incorporar el aporte de los patronos (4.5% del salario) L formación del fondo de provisión, estableciendo prestaciones para enfermedad, maternidad invalidez, vejez y muerte.

Sin embargo la Política de Seguridad Social excluyó al año siguiente a los trabajadores “independientes” (campesinos y domésticos). Así mismo la ley estableció la posibilidad de una futura incorporación de la familia del trabajador, pero ésta no se llegó a producir. Adicionalmente, el Seguro solo se aplicó en los años siguientes unas pocas provincias de la población mayormente urbana. Es decir, si bien el Perú es uno de los pocos países latinoamericanos que establece el Seguro Social Obligatorio, no quedan dudas sobre su carácter segmentario y limitado. Se orienta a los obreros de las principales áreas urbanas, con exclusión de otro tipo de trabajadores.

Como se puede ver, se trata de una parte de los trabajadores con una levada capacidad de movilización y presión política, y ello constituye un elemento a considerar para explicar que la política de Seguridad Social se haya orientado selectivamente a este “segmento”. El intento de desactivación del movimiento

popular escogió su mejor objetivo negándose al mismo tiempo a afectar los intereses de las clases dominantes, y su Estado oligárquico, para ampliar más allá de dicho segmento los beneficios de la Política de Seguridad Social. Así, mediante el proyecto de reducir la beligerancia reivindicativa de una parte de la clase trabajadora se buscaba debilitar las posibilidades de re-articulación de movimiento popular. Como hemos al comienzo a partir de este momento la historia peruana que hemos caracterizado de “irrupción” del movimiento popular, es posible observar la evolución del Estado, una tendencia básica a la exclusión y represión y otra a la “Incorporación segmentaria”. A la convulsión política de los años treinta siguió un período de pacificación implementado por la alianza entre la oligarquía y las Fuerzas Armadas, que va conduciendo a una redefinición de las funciones del Estado. **La política social plasma, a nivel institucional, este proceso de cristalización de nuevas relaciones políticas de clase.** A medida que va profundizándose el desarrollo capitalista del país, a lo largo del presente siglo, que con ello se van incorporando sectores cada vez más amplios al dominio del capital, y que la lucha popular alcanza nuevos hitos revolucionarios, el perfil institucional del Estado sigue rediseñándose en el esfuerzo por ensayar distintas formas de estabilizar.

Así por ejemplo, en el período posterior a Benavides, Prado (1939-45) hizo una política Social de ampliación del empleo a través del crecimiento de la burocracia estatal (los empleos públicos pasaron de 12 000 a 25 000), de la inversión pública en la infraestructura y de estímulo de la industria, la misma de sector exportador⁶ de Bustamante y Rivero. Este, elegido con el apoyo del APRA hizo por la presión intermedia de dicho partido que busco ganarse así el apoyo popular, una política de incremento salarial fuertemente reclamada por los sectores obreros urbanos, y de incremento del empleo burocrático. A la vez, en ese período se dio una rápida y considerable sindicalización de los asalariados, aceptada por el propio gobierno, a través de la cual los sectores populares hicieron nuevamente un importante proceso de movilización alrededor del reclamo por un mejor nivel salarial, el mismo que había sido fuertemente erosionado durante el gobierno de Prado. El desenlace de este proceso, es un nuevo gobierno militar dictatorial propugnado por el sector agro-exportador de la Oligarquía, que repite el esquema de represión-incorporación. En efecto, persigue al Apra y la Partido Comunista y reprime a los sindicatos, pero a la vez decretó incrementos salariales, implementó el Seguro Social Obligatorio del Empleado, incrementó los servicios estatales de Salud, Educación y Vivienda, e intentó con relativo éxito, una alianza con sectores populares urbanos alentando la ocupación de tierra aledaña a la ciudad.

En fin, no es objeto de presente trabajo describir todo el curso de este proceso. Nuestra intención es para comenzar, ilustrar la posibilidad y necesidad de un primer acercamiento al análisis de la Política Social, considerando el movimiento de las confrontaciones que hacen las clases sociales. Al margen de este movimiento, no es posible comprender la génesis de dicha política. Luego, es planear que la idea de la “incorporación segmentaria” constituye una noción

⁶ Cotler, Julio: “Clases, Estado y Nación en el Perú”; IEP, Lima, 1978; p. 254-257.

sumamente útil para describir una tendencia básica de la evolución del estado oligárquico, al interior de la cual encuentra su lugar una parte muy importante de la Política Social.

Pero nos parece pertinente, antes de pasar a proponer una segunda perspectiva de análisis simplemente mencionar que si bien la evolución del Estado peruano puede ser descrita en términos de cristalización institucional de Política, a la vez dicha estabilidad nunca fue cabalmente conseguida, resurgiendo nuevas expresiones del movimiento popular. Más aún, en ocasiones, el esfuerzo de incorporación requerido por el Estado desbordó su propia capacidad para sustentarlo, siendo fuente de mayor inestabilidad.

Segunda Aproximación: Política Social y Reproducción de la Fuerza de Trabajo.

Acabamos de señalar una relación entre lucha política y política social indicando que en el curso del Estado Oligárquico esta constituye un tipo de política de partidos reformistas en el contexto de procesos de movilización popular.

Al hacerlo nos hemos movido a nivel de un aspecto de la forma política que asume la lucha de clases: la incorporación en las consideraciones del Estado, de intereses y aspiraciones de segmentos de sectores populares. Sin embargo, es necesario interrogarse ahora por la relación existente entre dicho aspecto político y la naturaleza de la estructura de clases que formándose en el Perú y que presenta un semblante cada vez más capitalista. La incorporación que ocurre vía la política de servicios sociales **es no sólo segmentaria sino selectiva a favor de los Sectores más directamente ligados al despliegue histórico del capitalismo en el país.** Aún durante las últimas décadas, cuando estos servicios estatales (Educación, por ejemplo) abandonan su marcado eclecticismo de comienzos del siglo⁷ incorporando a sectores populares urbanos⁸; no se revierte la tendencia a la exclusión de la vasta población campesina.

Esta concentración de los Servicios Sociales en el área urbana, es una característica de la Política Social a lo largo del presente siglo. Así en el gobierno

⁷ “En el Perú, como en casi todos los países de América Latina, la orientación fue, en las primeras décadas del presente siglo, la de tener una educación secundaria dividida entre los colegios nacionales cuyo número fue reducido y a los que iban ciertos sectores de las clases medias mientras en la mayor parte de la población estudiantil acudía a colegios particulares que tendían a la proliferación y en su mayoría eran costosos o medianamente caros. Todo el sistema era de élite”. Basadre, Jorge: “Historia de la República del Perú”. Ed. Universitaria; Lima, 1970; Tomo XI p. 98: en las últimas décadas el sistema educativo se masificó, aumentaron los colegios nacionales y a ellos ingresaron los sectores populares mientras los sectores medios migraron a los colegios privados.

⁸ Los gastos en educación aumentaron su participación en el gasto público del 3.3% en 1945 al 29.4% en 1965. los gastos en salud siguieron un curso irregular: 7.7% del gasto público en 1945: 5.2% en 1950; 9.5% en 1955, descendiendo a 6.4% en 1965. sin embargo, en todo período el Gasto Público en su conjunto, experimentó notables incrementos. Así por ejemplo, en 1949 Odría inauguró su gobierno con el presupuesto 49% más elevado que el del año anterior. Entre 1963-1968 Balaúnde duplicó el gasto público; etc.

Ver: Cotler.

de Benavides había cinco restaurantes populares “ubicados así: 3 en Lima, 1 en el Callao y 1 en la Oroya, que son áreas donde se estaba generando un desarrollo industrial se estaba generando un desarrollo industrial”⁹.

“De los 16 Centros Asistenciales de propiedad de la ex-Caja Nacional del Seguro Social, once están vinculados directamente al eje costero que dinamizó el modelo económico nacional, uno ubicado en el conglomerado urbano que después de Lima es el más importante y los otros tres situados en función de lo que hasta ha ce muy poco fueron enclaves mineros...”¹⁰.

Cuadro No 1					
Tasas de camas hospitalarias y fr personal mèdico y paramédico según distribución rural urbana de la población (1975)					
Regiones	Población (en miles)	%	% Población Rural (1)	TASA 10.000 Pers. Méd. y para-méd. (2)	Hab. Camas Hospitalarias.
Con Alta población Urbana (60% o más)	731.4	30	7	29.31	38
Intermedios (entre 0% de y 60% de Población Rural y Urbana)	307.1	54	50	4.52	12
Con Alta Población Rural (60% o más)	2.576.4	16	70	2.02	8

(1) Se ha obtenido estos porcentajes utilizando el Censo de 1972.
(2) Incluye Médicos, odontólogos y Enfermeras.

Más aún, las cifras más recientes con que se cuenta en el Perú, indican que los Recursos Públicos dedicados a la Salud y a la Educación siguen orientándose meramente de acuerdo al patrón señalad, lo que se manifestó en que las regiones administrativas del país con mayor porción de los recursos, obteniendo mejores niveles de salud y educación. Así por ejemplo, como se observa en el cuadro anterior, las de camas hospitalarias y de personal médico y paramédico por 10.000 habitantes favorecen ampliamente a la población urbana. Al interior de la población urbana, la distribución de recursos tampoco es homogénea,

⁹ Fonseca, Lady y Lima, Boris: “Política de Asistencia Social: Junta de Asistencia Nacional” (mimeo). Cuadernos CELATS, No 9, p. 20, Lima 1977.

¹⁰ Comisión Global de Seguridad Social: “Lineamientos para el Plan Global de Seguridad Social”; Plan a mediano plazo 1975-1978; Lima, abril de 1974, p. 1-4.

beneficiándose principalmente a los asalariados estables de empresa privada y el Estado. Solo este tipo de trabajadores pertenecen al Seguro Social, con exclusión de los “independientes” (artesanos, vendedores ambulantes, etc.) que constituyen el 45 % de la Población Económicamente Activa. Considérese que los recursos se destinan anualmente a la población asegurada, son bastante superiores a los que se dedica al resto de la población.

Así, el Ministerio de Salud recibe un menor porcentaje de los fondos públicos que el Seguro, sin embargo tiene responsabilidad sobre casi 7 veces más población.

Algo semejante ocurre con la Educación. En 1976, la tasa de analfabetismo de las regiones administrativas más “rurales” como la 5ta (Cuzco, Apurímac), 7ma. (Puno) y 3ra. (Junín), (Ayacucho), fue 51.1% y 38.3% respectivamente, mientras esta tasa fue de 3.2% en Lima Metropolitana.

Debe señalarse que obviamente, existe un nivel adicional de concentración de los recursos destinados a la satisfacción de los Servicios Sociales estatales: en el que opera al que está integrado exclusivamente, el estrato con ingresos más elevados y donde se puede encontrar los servicios de más elevada calidad. Sin embargo, no basta indicar la condición social de los principales beneficiarios inmediatos de la Política de Servicios Sociales sino que es necesario señalar la racionalidad social genérica a la que ellos responden: **reproducir la fuerza de trabajo para servicio del capital.**

Asignar dicha racionalidad a los servicios sociales, nos coloca automáticamente frente a las “explicaciones” (más bien, justificaciones) comúnmente oficiales sobre los servicios Sociales especialmente en los gubernamentales. La idea corriente, es que los servicios sociales expresan más directamente la preocupación oficial por el **bienestar** de la población afirmando así implícitamente que la utilidad que tienen los servicios para los trabajadores es el elemento que define por sí mismo el sentido de la producción de servicios sociales. Sin embargo, no es esto que puede afirmarse para sociedades organizadas con relaciones de tipo capitalista, en las cuales las relaciones de explotación y la producción de plusvalía, es decir, la ley fundamental que las gobierna, también determina la naturaleza del consumo, del cual forman parte dichos servicios.

Así, cuando un obrero consume un servicio de salud por ejemplo, no sólo está “disfrutando” de él individualmente, sino que objetivamente está poniéndose en condiciones de participar en el proceso de producción. Pero este proceso de producción no es algo abstracto e indeterminado; es un proceso gobernado por el capital en función de su lógica, al interior de la cual el trabajador es simplemente un elemento para la producción de plusvalía y su consumo, un medio a través del cual éste repone las condiciones de su fuerza de trabajo que permite utilizarlo para dicha producción de plusvalía. Es decir la compra de fuerza de trabajo por parte del capitalista beneficia a éste por un doble motivo: de un lado porque el trabajador produce mercancías, valoriza su capital y crea plusvalía; del otro lado,

porque a cambio de la venta de su fuerza de trabajo, el obrero recibe los medios de subsistencia que le permiten reponer el gasto de trabajo realizado, poniéndolo nuevamente en condiciones de ser utilizado en el proceso de producción. Como señala el propio Marx, que el consumo del trabajador se realiza fuera de la fábrica, en nada contradice que sea **un elemento de la reproducción del capital** “lo mismo que la limpieza de las máquinas se hace durante el proceso de trabajo o en los intervalos de interrupción”.

“Es decir que el obrero hace su consumo individual para su propia satisfacción, y no para el capitalista, pero los animales de labor también gustan de comer ¿y quién a pretendido que su alimentación sea por ello menos importante para el arrendatario?. El capitalista no necesita ocuparse de ello, puede confiar en los instintos de conservación y propagación del trabajador libre... su única preocupación consiste en limitar el consumo individual de los obreros a los que les es necesario en términos estrictos”¹¹.

Ahora bien, el consumo de fuerza de trabajo que es “necesario” para el capital, varía históricamente de acuerdo con las variaciones técnicas de la producción, las mismas que a su vez buscan reducir la participación de la fuerza de trabajo en el valor de la producción (precisamente frente a las demandas de los trabajadores por ampliar su consumo). La introducción de variaciones técnicas en el proceso de producción exige un cambio en las funciones y aptitudes de los trabajadores, para lo cual es necesario que el capital considere dentro de sus costos de producción, la **educación** de los trabajadores. Estos costos integran el total de las mercancías necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Así, por ejemplo, en el Perú, en la década del 50, ante una baja de precios en el mercado internacional, las empresas mineras buscaron reducir sus costos de producción **incrementando el rendimiento** de los trabajadores. Las empresas frenaron el incremento de personal y a la vez buscaron darle “la mejor calificación que se torne capaz de utilizar un equipamiento abundante y costoso”¹². Es interesante observar que las empresas no optaron por otra solución implementada en anteriores ocasiones históricas: reducir el consumo de los trabajadores para capear una situación crítica. Ello no quiere decir que dicha reducción sea no sea en lo sucesivo un elemento de erosión de los salarios reales ante el incremento de precios. Pero el momento de la fuerza desplegada por el movimiento popular desde los años finales de la dictadura Odrísta que finaliza en 1956, no permite imponer una solución en lo que la reducción de los salarios, sea lo medular, menos aún en el sector minero donde el movimiento sindical se fortalece a lo largo de la década alrededor de la lucha por el incremento de salario. La alternativa empresarial está condicionada a apuntar más bien en sentido inverso. Calificar a la mano de obra produce un incremento de sus costos de reproducción.

¹¹ Marx, Karl; “El capital”, Ed. Cartago, Buenos Aires 1973, T. I, p. 179, Buenos Aires.

¹² Bourricaud, Francois; “Poder y sociedad en el Perú Contemporáneo”, Ed. SURSA, 1977.

El capital, desarrolla pues las aptitudes de la fuerza de trabajo a su servicio; pero no lo hace exclusivamente a través de las “Políticas Sociales” que implementa a nivel empresarial. Las empresas encuentran en el mercado una fuerza de trabajo ya valorizada hasta determinado nivel y en determinado sentido gracias a la Política Social que implementa centralizadamente desde el Estado. Las empresas buscan adaptar la fuerza de trabajo a las condiciones técnicas especiales que introducen en el proceso productivo, pero a la vez el Estado a través del sistema forma determinadas condiciones generales de la fuerza de trabajo que la hacen adaptable en un sentido especial. Estas condiciones generales pueden consistir en determinadas aptitudes y conocimientos básicos que demanden el proceso productivo de la fuerza de trabajo, pero el sistema educativo también hace adaptables la fuerza de trabajo al capital en un sentido ideológico: haciendo aceptable para ella las reglas de juego que propone la sociedad capitalista, especialmente a través de la valorización más o menos implícita del esfuerzo y éxito individuales¹³. Incluso el Estado va más lejos que eso y en ocasiones desarrolla las aptitudes más o menos específicas que requiere la producción capitalista a través de instituciones específicas de formación técnica.

Educación, salud, etc. Son naturalmente servicios que anhelan los trabajadores y que consumen para su propio disfrute, pero otra vez, ello no significa que no sean medios a través de los cuales se hacen elementos útiles a la explotación del capital. Y ello es así aún cuando son los propios trabajadores quienes luchan por esos servicios frecuentemente en contra de la disposición de unos empresarios y un Estado que actúa con criterios de corto plazo. Sin embargo, una vez que va desarrollándose una fuerza de trabajo más apta para el capital, este no vacila en aprovecharla. Es más, el Estado, una vez que acepta producir y distribuir entre la clase trabajadora servicios sociales, los modela y los adapta a las exigencias de la sociedad capitalista. Haciendo así que los objetos de disfrute de la fuerza de trabajo hagan de esta un medio más perfecto para la reproducción del capital.

En síntesis, es posible afirmar que Política Social, cuando menos en el campo de los servicios sociales que hemos señalado, puede ser visualizada **como una forma de organizar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo requeridas por el proceso de reproducción del capital.**

¿Concretamente que condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo ha requerido y requiere el capital en nuestros países latinoamericanos, y como la Política Social se ha adecuado a estas exigencias? ¿Cómo se van determinando las exigencias del proceso de producción del capital frente a la reproducción de la fuerza de trabajo? ¿Qué papel ha jugado la lucha obrera o popular en el desarrollo de las distintas Políticas Sociales? ¿Al interior de que concepción ideológica y proyecto político estas han sido concebidas?. Nos parece que estas tendrían que

¹³ El estado se ocupa así no tanto de los trabajadores de las empresas como de sus reemplazantes, de la prole de los trabajadores, de la parte de la clase que se prepara a incorporarse a la producción.

ser las preguntas claves a hacerse para desarrollar la investigación de las Políticas Sociales en el continente.

Tercera aproximación: Política Social y reproducción de Relaciones Sociales.

Decimos que la política de servicios sociales se orienta a servicios sociales se orienta a determinados sectores sociales y agregamos que en ella visualizábamos un contenido social determinado, una cierta racionalidad de reproducción de la fuerza de trabajo que se descubría con alguna claridad, al observar que los contenidos de la educación, por ejemplo, modelan determinadas condiciones de la fuerza de trabajo adecuadas al proceso capitalista.

Sin embargo, el hecho de que los servicios sociales producen nuevas condiciones de una fuerza de trabajo al servicio del capital (educación), o repone las existentes (salud) no es el único aspecto a considerar en cuanto a la racionalidad de clase de estos servicios. Una determinación más general que contienen, la de formar parte de un consumo que **mantiene una determinada condición de clase**; la condición de proletaria, que es una carencia de otros medios producidos que no sea la propia fuerza de trabajo. Lo que se quiere decir más precisamente es **que la propiedad de los medios de producción de los servicios sociales, como de los demás medios productivos tampoco corresponde a la clase trabajadora**, sino a un Estado que se comporte en consonancia con los intereses de las clases que la dominan. Este Estado, con la característica de clase señalada. es el que organiza, planifica y administra los servicios sociales: determina sus orientaciones, establece sus procedimientos, centraliza recursos que provienen de las empresas pero también en buena medida de los trabajadores, decide sobre la forma de utilización, fija las calificaciones que debe exigirse al personal, así como su remuneración y las normas a las que se debe ceñirse; en fin establece y administra todo el aparato institucional en el que se produce el servicio que consumen los trabajadores, a fin de adecuarlo a determinadas concepciones y requerimientos de clase, así como a la lógica de conjunto del Estado¹⁴. Los trabajadores no pueden manejar este **proceso que es el de producción de las condiciones de reproducción de su propia fuerza de trabajo**. No pueden, por ejemplo determinar el contenido de los programas educativos, ni aprobar el tipo de vivienda que ofrecen los programas habitacionales ni decidir las modalidades de atención de salud más adaptables a su necesidad. Aún cuando, en el caso de las aportaciones de los trabajadores al Seguro Social por ejemplo, es el propio salario de los trabajadores el que financia en sistema, tales aportaciones una vez realizadas, pasan a ser considerados como “recursos públicos”. Es decir como recursos del Estado de las clases dominantes, que esta utilizan incluso (como es

¹⁴ Los servicios que maneja directamente el Estado son por lo común accesibles a los trabajadores y además éstas también están normados y fiscalizados por el Estado, de manera que la decisión sobre las modalidades de producción de los servicios está **monopolizada** por el Estado de las clases dominantes.

en el Perú) para financiar otros proyectos del Estado, dejando insuficientemente atendida la necesidad de la población trabajadora.

Todo esto, tiene su expresión a nivel de la vida cotidiana. La realidad de un aparato institucional que se nos impone colectivamente, produce una experiencia “enajenado”. El sistema se presenta como “ya dado”, como algo verdaderamente ajeno a nosotros, donde todo está establecido y frente a lo cual quizás quepa a lo más, alguna posibilidad de queja y opinión, pero no de real decisión y administración a cargo de los usuarios que son los trabajadores. Otra vez, los criterios “técnicos” aparecen legitimando desde su aparente neutralidad, **una forma de expropiación de las masas de gestionar la producción de sus propias condiciones de vida**, sin admitir más alternativa para estas que someterse a lo protegido. Y a la vez, quienes encarnen y defiendan esa racionalidad de semblante neutro en la administración de los servicios, son los instrumentos de una racionalidad de clase que operativiza su poder, en el poder de los técnicos y administrativos y en su capacidad de comportarse burocráticamente sin la participación de las masas los reglamentos, los procedimientos, horarios, por más irritantes que sean, no pueden ser sino pasivamente aceptados como parte de una racionalidad burocrática, que escapa al control y fiscalización populares. La fuerza de trabajo que participa en el proceso de producción de los servicios sociales (médicos, maestros, enfermeras, trabajadores sociales), si bien está forzada a encuadrarse en la jerarquía y representar en parte a los usuarios, la racionalidad clasista, alienada y coercitiva del sistema, a su vez participa en el como pieza subordinada. También para esos trabajadores, la lógica de los servicios aparecen pre -fijada, sin su participación democrática, a la vez que a ellos se impone la decisión del nivel que mejor se adecue a la lógica del conjunto del Estado. En el Perú por ejemplo, ello ha dado lugar a que el Estado expanda los servicios sociales sobre la base del empobrecimiento de diversas categorías profesionales: maestros, médicos, etc.¹⁵. En cualquier caso lo señalado permite percibir que los trabajadores estatales de los servicios sociales vivían una doble condición desde el punto de vista social: como representantes de una racionalidad burocrática y como trabajadores. Como lo primero son instrumentos de poder y portadores de poder ellos mismos frente a la clase trabajadora; como lo segundo, comparten la condición oprimida del pueblo y aspiran a una vida democrática.

Es esa falta de democracia, por otra parte, lo que a la vez impide liberar poderosas fuerzas productoras de servicios sociales. El carácter dictatorial del Estado no es congruente con la más amplia movilización de las masas en función de generar recursos para dar solución a problemas como el analfabetismo por ejemplo, que podría erradicados con la participación popular voluntaria. Dicha participación voluntaria no podría ser suficientemente suscitada por un Estado

¹⁵ Entre 1968 y 1978, el profesional permanente del Gobierno Central de los sectores Salud, Educación pasó de 39.212 a 165.507 mientras en dicho período se produjo un deterioro del 35 por ciento en el nivel de remuneración mensual por trabajadores del Gobierno Central

antidemocrático, y a la vez ese Estado difícilmente podría aceptar vías no burocráticas de solución de problemas sociales.